



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Kommerzielle Sportveranstalter und ihre Verantwortlichkeit
für Polizeikosten – Eine Analyse am Beispiel des
Profifußballsports unter Berücksichtigung des „Bremer
Modells“**

Dissertation vorgelegt von Daniel Lampart

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Juristische Fakultät

A. Einleitung

In den Sportgazetten Deutschlands stand am 15.08.2015 eine Meldung im Vordergrund, die weniger sportlichen als vielmehr politischen und juristischen Streitstoff beinhaltet. So vermeldete die Sportzeitschrift „Kicker“ an diesem Tag auf ihrer Titelseite „Polizei Bremen verschickt erste Rechnung an DFL“. Als erstes und bisher einziges Bundesland stellt Bremen der Deutschen Fußball Liga (DFL) die Polizeikosten für das Bundesliganordderby zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV vom 19. 04. 2015 in Rechnung. Ein Vorgehen, das seit dem zu kontroversen Diskussionen in der Öffentlichkeit, bei Vertretern der Vereine und Verbände und in der Politik führt.

Tatsächlich kostet der unabdingbare und von der Öffentlichkeit erwartete Schutz kommerzieller Sportveranstaltungen – insbesondere im Bereich des Volkssports Fußball – Millionen an Steuergeldern.

Aber sind Vereine und Verbände tatsächlich gehalten, für die Kosten der Polizei aufzukommen? Haben sie nicht möglicherweise ihrer „Schuldigkeit Genüge getan“, indem sie jährlich als potente Steuerschuldner die Haushaltskassen füllen?

Dementsprechend erfährt die Bremer Praxis von seiten der Vereine und Verbände auch herbe Kritik. In der Pflicht sieht man sich hier nicht. Gezweifelt wird bereits an der rechtlichen Zulässigkeit einer Inanspruchnahme der Veranstalter für die Einsatzkosten. So bezeichnete *Reinhard Rauball*, Präsident der DFL und Vorsitzender des Ligaverbandes, den Vorstoß der Bremer Landesregierung als „Bruch unseres Rechtssystems“ und kündigte an, man werde sich mit „allen juristischen Möglichkeiten bis hin zum Bundesverfassungsgericht wehren“.

Dennoch findet das neuerliche Vorgehen im Bereich der Polizeikostenüberwälzung auch Zuspruch aus den Reihen der Rechtswissenschaft. So sprach sich *Joachim Wieland* für die Inanspruchnahme der Veranstalter aus und hält ein solches Vorgehen sehr wohl für mit deutschem Recht vereinbar. Es sei ein „Grundsatz“ des deutschen Polizeirechts, dass derjenige, der den Vorteil habe, auch für die Kosten aufkommen müsse. Verfassungsrechtliche Bedenken oder gar einen Bruch des deutschen Rechtssystems erkennt *Wieland* nicht.

Die Positionen sind klar abgesteckt, eine „gütliche“ Einigung zwischen den Vertretern der jeweiligen Positionen ist in weite Ferne gerückt. Die Thematik wird die Öffentlichkeit und Politik weiter beschäftigen. Es bedarf deshalb einer Klärung im Grundsätzlichen. Zu beantworten ist die Frage, ob es sich bei den Polizeikosten im Rahmen von Sportveranstaltungen um eine Gemeinlast oder eine Veranstalterlast handelt.

Die Antwort darauf ist nicht leicht zu finden und vielschichtiger als es in der öffentlichen Darstellung scheinen mag. Die Frage nach der Zulässigkeit einer Inanspruchnahme der Veranstalter von Sportveranstaltungen geht weit über die eigentliche Thematik der Polizeikostenerstattung bei kommerziellen Veranstaltungen hinaus, wird zur Frage an die moderne Staatlichkeit unseres Bundesstaates, seiner Finanzierung unter dem Postulat der Steuerstaatlichkeit und damit zur Frage an das Grundgesetz. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht somit die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen es dem Staat als Steuerstaat gestattet ist, den Bürger zur Finanzierung einer staatlichen Aufgabe im Wege einer nichtsteuerlichen Abgabe heranzuziehen. Erst auf der Basis dieser allgemeinen Anfrage an Staat und Verfassung kann es gelingen, eine befriedigende, rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht werdende Antwort auf die Frage nach der Lastenverteilung zu finden, also ob es „gerecht“ oder „ungerecht“ ist, den Veranstalter kommerzieller Sportveranstaltungen für das Tragen von Polizeikosten heranzuziehen.

Der erste Abschnitt der Arbeit beschäftigt sich daher zunächst abstrakt mit der Frage danach, ob und in welchem Maße die im Rahmen von Veranstaltungen entstehenden Polizeikosten unter den Voraussetzungen des Grundgesetzes, insbesondere seiner Finanzverfassung, einer besonderen Finanzierung durch nichtsteuerliche Abgaben zugänglich sind. Dem ersten Abschnitt schließt sich im zweiten Abschnitt eine Bewertung der Möglichkeiten an, anfallende Polizeikosten mittels einer Steuer zu refinanzieren. Der dritte Abschnitt widmet sich einer konkreten Prüfung der Rechtmäßigkeit des Vorgehens nach dem sogenannten „Bremer Modell“. Im letzten Teil wird die Möglichkeit beleuchtet, ob sich Polizeieinsätze im Rahmen kommerzieller Sportveranstaltungen im Wege einer Steuer auf Landesebene finanzieren lassen.

B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen war die Feststellung, dass der Staat des Grundgesetzes ein „Steuerstaat“ ist. Die Steuerstaatlichkeit ist dabei nicht nur Ausfluss faktischer Realität, sondern durch die moderne Staatlichkeit vorgezeichnet und im Grundgesetz festgelegt. Die Steuerstaatlichkeit wird damit zum „Verfassungsprinzip“. Der Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben sind somit Grenzen gezogen. Gleichzeitig ist sie von Verfassungs wegen nicht gänzlich ausgeschlossen. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang, welche Grenzen das Prinzip des Steuerstaates dem Staat bei der Auswahl seiner Finanzierungsmittel setzt.

Aus der verfassungsrechtlich verbindlichen Steuerstaatlichkeit ergibt sich zunächst eine quantitative Begrenzung der nichtsteuerlichen Abgaben. Jedoch ist eine solche Begrenzung für die Frage nach der Zulässigkeit einer nichtsteuerlichen Abgabe nur theoretischer Natur, da die Verhältnisbestimmung stets nur ex-post möglich ist und das Finanzvolumen stetiger Fluktuation unterworfen ist.

Eine Begrenzung lässt sich daher nur über eine dem Steuerstaatsprinzip innewohnende Begrenzung für nichtsteuerliche Abgaben in qualitativer Hinsicht finden.

Das Steuerstaatsprinzip entfaltet hierbei zunächst eine Sperrwirkung im sogenannten Steuervorrang.

Das Bundesverfassungsgericht misst dem Steuervorrang in gefestigter Rechtsprechung einen Funktionenvorbehalt zu, der die im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes getroffenen Regelungen durch Beschränkung des Abgabengesetzgebers sichern soll. Rezipiert wird dies unter dem Stichwort der „Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung“. Die Finanzverfassung regelt ein für den Gesamtstaat ausgewogenes System von Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen für die Steuer, verhindert einen übermäßigen Zugriff auf die begrenzten finanziellen Ressourcen des Bürgers, sichert eine maßvolle und gleichmäßige Inanspruchnahme des Selbigen und das parlamentarische Budgetrecht. Die Ausgrenzungskraft des Steuervorrangs entfaltet immer dann seine Wirkung, wenn nichtsteuerliche Abgaben ein bestimmtes Bedrohungspotential für die zu schützende finanzverfassungsrechtliche Ordnung aufweisen, sie also in Konflikt zu den drei grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung geraten.

Dies ist immer dann der Fall, wenn der Gesetzgeber als Finanzierungsmittel die Sonderabgabe wählt, da sie im Gegensatz zur Entgeltabgabe von Leistung oder Leistungsangebot des Staates unabhängig ist, nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt, keinen durch Staatsleistung zugewendeten Vermögensvorteil neutralisiert und damit tatbestandlich der Steuer ähnelt. Sie ist damit einem gesteigerten Rechtfertigungsbedarf unterworfen, ist vor dem Steuervorrang nur

als „seltene Ausnahme“ unter den strengen vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Voraussetzungen zulässig.

Gleichzeitig ist aber zu konstatieren, dass der Steuervorrang als Funktionenvorbehalt zwar der Entgeltabgabe als Regelfinanzierung entgegensteht, sich ansonsten jedoch nichtsteuerlichen Abgaben gegenüber liberal zeigt, die aufgrund ihrer Ausgleichsfunktion die finanzverfassungsrechtliche Ordnung nicht berühren. So beansprucht die Entgeltabgabe zwar private Finanzmittel, gleicht aber nur staatliche gewährte Vorteile aus, ist dem Haushalt nicht entzogen und belastet in ihrer ausgleichenden Funktion den Bürger nicht übermäßig.

Rückführend auf Klaus Vogel ist dem Steuerstaatsprinzip jedoch über den Steuervorrang hinaus eine größere Reichweite zuzumessen. Das Steuerstaatsprinzip begründet einen über den Steuervorrang hinausreichenden Rechtfertigungsmaßstab. Es dient in seiner den Steuervorrang übersteigenden Dimension nicht allein dem Schutz tragender Verfassungsprinzipien, sondern schützt den Steuerstaat selbst, fordert auch für die mit der Steuer tatbestandlich nicht konkurrierenden Entgeltabgaben eine „besondere Legitimation“.

Als zentrales Rechtfertigungskriterium lässt sich, im Konsens mit Rechtsprechung und Literatur, die „Individualisierbarkeit der staatlichen Leistung“ herausarbeiten. Die „Individualisierbarkeit“ bestimmt sich, in Anlehnung an den historisch-gewachsenen doppelgliedrigen Gebührenbegriff, danach, ob der Abgabenschuldner die zu entgeltende staatliche Leistung entweder veranlasst oder durch sie begünstigt wird. Liegen diese Voraussetzungen vor, reicht dies nach allgemeiner Vorstellung, losgelöst von der zu entgeltenden Staatsleistung aus, um die Erhebung einer Entgeltabgabe zu rechtfertigen.

Dieser Auffassung zur Rechtfertigung von Entgeltabgaben gilt es jedoch dahingehend zu modifizieren, dass die Individualisierbarkeit nicht abstrakt und losgelöst von der zugrundeliegenden Staatsaufgabe, sondern unter Beachtung der jeweils zu finanzierenden Aufgabe zu bestimmen ist.

Als Grundlage dieser Überlegung wurden zwei Prämissen herausgearbeitet:

Erstens: Dem Staat liegt ein System heterogener Aufgaben zugrunde, es muss zwischen Kernaufgaben und sonstigen Aufgaben unterschieden werden. Kernaufgaben ergeben sich im modernen Verfassungsstaat aus den Staatsaufgaben *sui generis* sowie aus der jeweiligen Staatsverfassung. Ein Staat rechtfertigt sich gegenüber seinen Bürgern nur dann, wenn er die Erfüllung dieser Aufgaben gewährleistet.

Zweitens: Die Erhebung einer Steuer ist im modernen Verfassungsstaat ebenfalls vor seinen Bürgern zu rechtfertigen. Gerechtfertigt werden kann eine Steuer nur dann, wenn sie zugunsten der Allgemeinheit verwendet wird, sie also der Finanzierung staatlicher Aufgaben dient. Ist die Steuer zudem staatstragendes Finanzierungsmittel, so ist der Staat dahingehend gebunden, diese so zu verwenden, dass ihm obliegende staatliche Kernaufgaben ausreichend wahrgenommen werden können. Im Zusammenspiel von Staats- und Steuerrechtfertigung treffen den Staat damit im Bereich der Kernaufgaben sowohl eine Gewähr- als auch eine Finanzierungsverantwortung.

Basierend auf dieser Erkenntnis ergibt sich im Hinblick auf die Rechtfertigung von Entgeltabgaben vor dem Steuerstaatsprinzip folgende Wertung:

Die Erhebung einer Entgeltabgabe ist im Bereich staatlicher Kernaufgaben grundsätzlich unzulässig. Bei anderen, nicht elementaren Staatsaufgaben bedürfen Entgeltabgaben zwar gleichwohl einer Rechtfertigung – die Steuer bleibt auch hier vorrangiges Finanzierungsmittel. Die im Steuerstaatsprinzip angelegte Sperrwirkung ist für Durchbrechungen allerdings zugänglich.

Konkretisiert wird dieser Grundsatz dahingehend, dass auch ausnahmsweise eine Entgeltabgabe zur Finanzierung von Kernaufgaben zulässig sein kann.

Die Heranziehung zu einer Entgeltabgabe ist immer dann gestattet, wenn der Abgabenschuldner die staatliche Leistung schuldhaft oder pflichtwidrig veranlasst, er sie also vermeiden kann.

Im Kernbereich staatlicher Aufgaben steht die Sperrwirkung der Erhebung einer Entgeltabgabe aufgrund einer den Abgabenschuldner begünstigenden Leistung ausnahmslos entgegen. Den Staat trifft die volle Finanzierungsverantwortung. Bei der Festlegung des Kernbereichs und der hierfür zur Finanzierung erforderlichen Steuermittel kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Zu beachten sind jedoch Mindestanforderungen, zu deren Bestimmung das im Grundrechtsbereich entwickelte Untermaßverbot herangezogen werden kann.

Oberhalb des Kernbereichs bedarf es zur Rechtfertigung einer „qualifizierten Individualisierbarkeit“, der Vorteil muss die Allgemeindienlichkeit staatlichen Handelns übersteigen.

Unter den entwickelten Maßgaben des Steuerstaatsprinzips lässt sich die Möglichkeit der Finanzierung im Rahmen von Sportveranstaltungen entstehender Polizeikosten wie folgt abschließend bestimmen:

Die Erhebung einer Entgeltabgabe lässt sich vor dem Steuerstaatsprinzip grundsätzlich nicht rechtfertigen. Der Einsatz der Polizei dient der Gefahrenabwehr. Polizeiliche Gefahrenabwehr ist klassische Kernaufgabe des Staates. Da der Veranstalter die polizeiliche Tätigkeit weder veranlasst hat, er ist weder Verhaltensstörer noch Zweckveranlasser, noch durch sie in einem die Allgemeinheit übersteigendem Maße begünstigt ist, ist seine Heranziehung im Wege einer Entgeltabgabe unzulässig.

Ausnahmen lassen sich nur für polizeiliche Tätigkeit im Verantwortungsbereich des Veranstalters anerkennen. Die so erstattungsfähigen Kosten sind in der Gesamtschau allerdings als marginal anzusehen.

Eine Sonderabgabe lässt sich ebenfalls vor dem Steuerstaatsprinzip nicht rechtfertigen, da es an der erforderlichen Gruppenverantwortung der Veranstalter fehlt.

Zur kostenrechtlichen Heranziehung der Veranstalter aufgrund der speziellen Kostentatbestände des Polizeirechts fehlt es schließlich an der Störereigenschaft derselben.

C. Das „Bremer Modell“

Die Arbeit widmet sich sodann der konkreten Prüfung einer Gebührenerhebung anhand des „Bremer Modells“ jenseits der im vorhergehenden Abschnitt festgestellten Erkenntnisse zur grundsätzlichen Unzulässigkeit einer Gebührenfinanzierung.

Eine erste Möglichkeit zur Inanspruchnahme kommerzieller Sportveranstalter sah der bremische Gesetzgeber, nach Streichung des Wortes „überwiegend“ als Tatbestandsvoraussetzung, aufgrund der gebührenrechtlichen Generalklausel in § 4 Abs. 1 Nr. 2 des bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG). Eine solche Heranziehung zu einer Gebühr im Bereich der Gefahrenabwehr begegnet jedoch im Hinblick auf das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Bestimmtheitsgebot (Art. 20 III GG) erheblichen Bedenken, da aus der Vorschrift selbst nicht auf Art und Umfang der finanziellen Inanspruchnahme für Polizeikosten zu schließen ist. Erforderlich wäre jedenfalls ein

konkretisierender Gebührentatbestand auf Verordnungsebene, der in der Bremer Kostenverordnung bisher nicht zu finden ist.

Der bremische Gesetzgeber schuf zudem in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG einen gesetzlichen Sondertatbestand, der die Heranziehung kommerzieller Veranstalter zur Kostentragung von Polizeieinsätzen regelt und auf dessen Grundlage der Stadtstaat Bremen die DFL in Anspruch genommen hat.

Für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der DFL lassen sich insoweit zwei Ebenen voneinander trennen.

Im konkreten Einzelfall ist vor allem danach zu fragen, ob die DFL als gewinnorientierter Veranstalter im Sinne der Norm angesehen werden kann.

Daneben stellt sich die Frage, ob der Tatbestand mit höherrangigem Recht, insbesondere den Grundrechten vereinbar ist.

Die Definition des Veranstalterbegriffs wurde unter Berücksichtigung verschiedener in Literatur und Rechtsprechung vertretener Veranstalterbegriffe und der Spezifika des Kostenrechts entwickelt. Veranstalter ist derjenige, der in organisatorischer Hinsicht für die Durchführung der Veranstaltung verantwortlich ist, das finanzielle oder unternehmerische Risiko trägt oder durch äquivalente Leistungen die Veranstaltung zu einem vermarktungsfähigen Produkt macht, wenn die Tätigkeit nicht hinweggedacht werden könnte, ohne dass das Produkt seine spezifische Wertigkeit verlöre. Danach ist sowohl die DFL als auch der austragende Verein als Veranstalter anzusehen.

Zur Bestimmung der kommerziellen Ausrichtung der Veranstaltung wurde das vor allem dem Steuerrecht entstammende Merkmal der „Gewinnerzielungsabsicht“ fruchtbar gemacht und ihr Vorliegen bei der DFL bejaht.

Im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit wurde zunächst die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers bejaht und ein Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes abgelehnt.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen hingegen im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot. Besonders Kritikwürdig erscheinen in diesem Zusammenhang das Tatbestandsmerkmal der „erfahrungsgemäß zu erwartenden Gewalthandlungen“ sowie der Kostenbegriff. Dem Gebührenschuldner erschließt sich im Wege klassischer Auslegungsmethoden nicht, wie er sein Verhalten auszurichten hat, da ihm eine Prognose hinsichtlich der zu erwartenden Gewalthandlungen und der anfallenden Kosten nicht möglich ist.

Im Bereich der Grundrechte ist § 4 BremGebBeitrG an den Maßgaben der Art. 14, 12, 9 und 2 GG sowie am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen.

Während für Art. 14 und Art. 9 GG der Schutzbereich bereits als nicht eröffnet erachtet wurde, wurde ein Verstoß gegen Art. 12 GG bejaht.

Der Gebührentatbestand stellt als Berufsausübungsregel einen mittelbaren Eingriff in die Berufsfreiheit der Veranstalter dar, dem es an der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne fehlt. Dies ergibt sich vor allem aus der hohen Intensität des Eingriffs aufgrund der grundsätzlich kostenintensiven Polizeileistungen sowie daraus, dass die kostenverursachende Drittstörung im öffentlichen Raum dem Sicherungs- und Zurechnungsbereich des Veranstalters entzogen ist.

Art. 2 Abs. 1 GG kommt aufgrund seiner Subsidiarität nicht mehr zur Anwendung.

Letztlich wird kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gesehen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, ob Art. 3 Abs. 1 GG in Fällen der Gebührenpflicht als Teilhabeanspruch oder in seiner Funktion als Abwehrrecht zu bemühen ist.

D. Inanspruchnahme im Wege einer Steuer

Im letzten Abschnitt der Arbeit wird abschließend auf die Möglichkeit eingegangen, Polizeikosten im Wege einer Steuer zu refinanzieren. Die Steuer scheidet grundsätzlich bereits ihrem Wesen nach als voraussetzungslos erhobene Abgabe als Finanzierungsinstrument aus. Unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten sogenannten „Zwecksteuern“ kann jedoch ausnahmsweise auch die Steuer als Finanzierungsmittel in Betracht kommen. Auf Landesebene ist die Erhebung einer Verbrauch- und Aufwandsteuer oder einer Verkehrsteuer möglich. Die Erhebung einer solchen Steuer ist jedoch entweder für die Finanzierung von kostenintensiven Länderaufgaben nicht geeignet oder scheitert am Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 GG.

E. Fazit

Die Erkenntnisse der Arbeit lassen sich abschließend in geraffter Form folgendermaßen zusammenfassen:

Effektiv begrenzen lassen sich nichtsteuerliche Abgaben nur in qualitativer, nicht in quantitativer Hinsicht.

Während das Steuerstaatsprinzip im Steuervorrang für die Sonderabgaben eine spezielle Rechtfertigung etabliert, schützt es darüber hinaus auch vor der Einführung eines weitreichenden Entgeltabgabenregimes.

Zu rechtfertigen ist eine Entgeltabgabe nur durch die Individualisierbarkeit der zu entgeltenden Leistung. Diese ist jedoch nicht abstrakt, sondern konkret individuell zu bestimmen. Hierbei ist zwischen Kernaufgaben und sonstigen Aufgaben des Staates zu unterscheiden. Im Bereich der Kernaufgaben kommt dem Steuerstaatsprinzip ein weitreichender Verdrängungsanspruch zu, der nur in Ausnahmefällen durchbrochen werden darf. Insbesondere im Kernbereich staatlicher Aufgaben, ist ein Untermaß staatlicher Finanzierung ausnahmslos zu gewähren.

Für die Frage nach der Veranstalterschuld folgt daraus, dass das Steuerstaatsprinzip sowohl der Erhebung einer Entgeltabgabe als auch einer Sonderabgabe entgegensteht.

Ebenfalls scheidet eine Heranziehung des Veranstalters über die Kostentatbestände des Polizeirechts als auch die Erhebung einer „Zwecksteuer“ aus.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen die Inanspruchnahme der Veranstalter zur Finanzierung der im Rahmen von Veranstaltungen anfallenden Polizeikosten, ist das bremische Vorgehen insbesondere im Hinblick auf die Unbestimmtheit der zugrundeliegenden Gebührentatbestände und die Berufsfreiheit der Veranstalter kritikwürdig.